

## De klachtenregeling gerechten revisited

*Miek Laemers*

In deze bijdrage wordt de stand van zaken rond de klachtenregeling van gerechten in Nederland anno 2015 opgemaakt. Leny de Groot-van Leeuwen verwierf enkele jaren geleden met de honorering van haar Aspasia-aanvraag van NWO de opdracht om de klachtenregeling ten aanzien van de zittende magistratuur uit te (laten) diepen. Dat onderzoek is in 2011 afgerond.<sup>1</sup> Er is alle reden nu opnieuw de balans op te maken. Er is de laatste jaren veel veranderd in de rechtspraak, alleen al op het terrein van de rechterlijke indeling: er zijn nog vier gerechtshoven (in plaats van vijf) en nog elf rechtbanken (in plaats van negentien). Er is medio 2011 een nieuwe wettelijke regeling gekomen voor de behandeling van klachten door de Hoge Raad in de artikelen 13a tot en met 13g van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO).<sup>2</sup> Die regeling heeft in de afgelopen jaren een paar belangwekkende uitspraken van de Hoge Raad opgeleverd. Voorts verscheen eind 2012 een rapport met bevindingen en aanbevelingen van de Projectgroep Kwaliteit en Eenheid Klachtenbehandeling Rechtspraak (hierna: de projectgroep) met de titel 'Klagen helpt'. Daarnaast heeft digitalisering in de rechtspraak een hoge vlucht genomen, waardoor klachten via de website van het gerecht kunnen worden ingediend. Dat de kwaliteit van de rechtspraak en het borgen van vertrouwen in de rechtspraak nog steeds belangrijke punten van aandacht zijn, blijkt onder andere uit het feit dat bij sommige gerechten ook aandacht wordt besteed aan formeel niet ontvankelijk verklaarde klachten. Geclaimd wordt dat zowel gegrond als ongegrond verklaarde klachten bij de gerechten hebben geleid tot verbetermaatregelen.<sup>3</sup>

In deze bijdrage geef ik, na een korte introductie, een schets van actuele ontwikkelingen in het interne en het externe klachtrecht en vervolgens leg ik een link naar het wetsvoorstel betreffende de tuchtrechtregeling voor rechters om te besluiten met een korte conclusie

---

1 Laemers 2011.

2 Op 1 juli 2011 is ook de 'Klachtenregeling van de Hoge Raad der Nederlanden' in werking getreden. Deze regeling geeft een ieder het recht bij de president van de Hoge Raad een klacht in te dienen over de wijze waarop de Hoge Raad, een lid of de griffier van de Hoge Raad zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem heeft gedragen. Hoewel deze regeling in 2012 meteen al zo'n 150 brieven met klachten en vragen opleverde, blijft de regeling in deze bijdrage buiten beschouwing.

3 Van Maurik 2014, p. 349-352.

## 1. KLACHTEN

Jaarlijks doet de rechter in ons land 1,8 miljoen keer uitspraak.<sup>4</sup> Op basis van het aantal klachten kan geconcludeerd worden dat nagenoeg alle procedures – min of meer los van de uitkomst – naar tevredenheid van justitiabelen verlopen.<sup>5</sup> Daar wordt ook hard aan gewerkt: de rechtspraak is voortdurend bezig met het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen. Zo is dankzij het Project Motiveringsverbetering Strafvonnissen (Promis) bereikt dat de verdachte, de raadsman, andere betrokkenen en de maatschappij als geheel een beter inzicht krijgen in het denkproces van de rechter. De conclusie van een recent onderzoek luidt immers dat vonnissen beter worden begrepen sinds rechters deze uitgebreider en meer gestructureerd motiveren.<sup>6</sup> Maar er is meer nodig dan een goed gemotiveerd vonnis om justitiabelen tevreden te stellen.

Als justitiabelen of andere betrokkenen ontevreden zijn over hun behandeling binnen een gerecht, dan kunnen ze een klacht indienen bij het gerechtshof of – in veel gevallen – bij de president van het gerecht. Lang moeten wachten op het beantwoorden van een brief, niet correct te woord worden gestaan door personen die werken bij het gerecht en de rechtbank of medewerkers niet kunnen bereiken zijn voorbeelden van klachten die de rechtspraak zelf aanreikt in verslagen en voorlichtingsmateriaal. Rechterlijke beslissingen die de rechter tijdens of buiten een terechtzitting neemt, waaronder die van procedurele aard, vallen buiten het bereik van de klachtenregeling. Het is nuttig dat in de toelichting bij de regeling ook hiervan een aantal voorbeelden wordt gegeven: kwesties als ordemaatregelen ter zitting (bijvoorbeeld het ontnemen van het woord aan een verdachte of procespartij of het verbieden dat gefilmd wordt) en beslissingen buiten de zitting zoals het – ondanks protest van een partij – toch door laten gaan van een zitting.

## 2. ONTWIKKELINGEN IN HET INTERNE KLACHTRECHT

Over het geheel genomen neemt het aantal (geregistreerde) klachten jaarlijks toe.<sup>7</sup> Een verklaring voor deze toename kan gelegen zijn in betere be-

<sup>4</sup> Keur 2015, p. 7; De Rechtspraak 2013, p. 34.

<sup>5</sup> In 2011 ging het om nog geen acht klachten per 10.000 procedures.

<sup>6</sup> De Groot-van Leeuwen, Laemers & Sportel 2015. De lezer kan opmerken dat motiveren onderdeel is van de beslissing en dat daarom een slechte motivering geen onderwerp kan zijn van een klacht. In genoemd onderzoek is echter ook duidelijk geworden dat beter begrip leidt tot betere acceptatie van het vonnis en bijgevolg tot minder klachtveroorzakende irritatie over personen en zaken bij het gerecht.

<sup>7</sup> Per rechtbank moet soms enig rekenwerk verricht worden om vast te kunnen stellen of er sprake is van toename van het aantal klachten in recente jaren. Zo zijn in 2013 97

kendheid van de klachtenregeling bij het publiek en de medewerkers van de rechtbank of het hof. Waarschijnlijk doen een of meer van de hierna beschreven factoren ook hun invloed gelden.

#### *Digitale klachtbehandeling*

Alle gerechten hebben verplicht een klachtenregeling. Dat is al sinds 2002 het geval. Betrekkelijk nieuw is de mogelijkheid die [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) biedt: een klager kan door het selecteren van het gerecht waar hij mee te maken heeft (gehad) op de webpagina komen voor het indienen van een klacht. Bij alle rechtbanken en gerechtshoven kan een klacht digitaal worden ingediend. Natuurlijk wordt de potentiële klager (nog steeds) gewaarschuwd dat hij geen klacht kan indienen over de inhoud en motivering van een beslissing van de rechter en ook niet over hoe deze beslissing tot stand is gekomen. Maar overigens dient het gemak de ontevreden mens: met een digitaal klachtenformulier kan hij zijn klacht kenbaar maken en nadat het is ingevuld kan hij nog kiezen of hij de klacht digitaal of per post wil versturen. Op de websites van de gerechten wordt de gebezigde taal ter instructie steeds helderder. De Rechtbank Amsterdam bijvoorbeeld vermeldt:

‘Het invullen van het klachtenformulier gaat in drie stappen. Het bestuur van de rechtbank Amsterdam neemt deze klacht dan in behandeling. Stap 1: Wanneer speelde het probleem: datum invullen; Stap 2: Beschrijf uw klacht; Stap 3: Uw gegevens invullen. Voordat u aan het invullen van het formulier begint, raden wij u aan eerst de toelichting te lezen over zaken waarover u wel en niet een klacht kunt indienen.’<sup>8</sup>

Dit schoolvoorbeeld van begrijpelijke communicatie is het resultaat van de vele inspanningen die sinds de invoering van de klachtenregeling zijn verricht en nog steeds worden verricht door opeenvolgende werk- of projectgroepen, waarin ook de landelijk klachtcoördinator zit. De Raad voor de rechtspraak heeft deze ingesteld om zowel de klachtenregeling en de toelichtende teksten begrijpelijk te maken voor een brede doelgroep als de effectiviteit van de klachtenregeling in het algemeen te vergroten.

---

klachten ingediend bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Deze rechtbank is vanaf 1 januari 2013 samengesteld uit de gefuseerde rechtbanken te Breda en Middelburg. In het jaar daarvoor werden bij die toenmalige rechtbanken respectievelijk 54 en 11 klachten ingediend.

8 Zie de website: [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Amsterdam/RegelsEnProcedures/klachten/Pages/default.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Amsterdam/RegelsEnProcedures/klachten/Pages/default.aspx); laatst geraadpleegd februari 2015.

*Deskundigheidsbevordering*

Blijkens recente jaarverslagen maken gerechten werk van deskundigheidsbevordering van klachtfunctionarissen. Zo heeft de klachtenfunctionaris van de Rechtbank Midden-Nederland in 2013 de opleiding mediation gevolgd en is lid geworden van de Vereniging voor Klachtrecht, wat het mogelijk maakt om studiemiddagen bij te wonen.

*Klachtadviescommissie*

Uit onderzoek is gebleken dat klagers twijfelen aan de objectiviteit van de gerechten bij de behandeling van klachten.<sup>9</sup> De projectgroep ziet om deze reden alsook gezien de politieke druk om de klachtenregeling een meer transparant en extern karakter te geven, veel heil in het inschakelen van klachtadviescommissies bij klachten over gedragingen van rechters. In 2013 heeft de Rechtbank Midden-Nederland voorbereidingen getroffen voor het instellen van een klachtadviescommissie, maar – zo is te lezen in het jaarverslag – in afwachting van landelijke besluitvorming is hier in het verslagjaar nog geen uitvoering aan gegeven. Ook een andere rechtbank vermeldt dat in de aard en de strekking van de klachten geen reden werd gevonden voor het inschakelen van de klachtadviescommissie in 2013, maar dat op grond van de daarover inmiddels gedane aanbevelingen van de projectgroep dit voor 2014 een van de speerpunten zal zijn.<sup>10</sup>

Bij het Hof Arnhem-Leeuwarden zijn in 2013 weliswaar twee klachten voorgelegd aan de externe voorzitter van de klachtadviescommissie, maar de voorzitter zag in geen van deze klachten reden om deze voor advisering voor te leggen aan een te formeren klachtadviescommissie. Eind 2013 heeft het bestuur een vaste klachtadviescommissie geformeerd, met vertegenwoordiging vanuit alle afdelingen van de organisatie en ondersteund door een ambtelijk secretaris. Het Hof Den Haag meldt dat in 2014, evenals in 2013, geen klachten zijn voorgelegd aan de klachtadviescommissie, omdat gelet op de aard en inhoud van de klachten daarvoor geen aanleiding was. Hoewel de aanbeveling zich beperkt tot situaties waarin een klacht is ingediend over een rechter, wordt kennelijk vooralsnog de voorkeur gegeven aan een meer laagdrempelige behandeling.

---

9 De projectgroep verwijst in haar rapport naar een onder klagers uitgevoerd kwalitatief onderzoek door Ipsos Synovate (zie p. 29 van het rapport).

10 Jaarverslag klachtenregeling Rechtbank Zeeland-West-Brabant 2013.

*Telefonisch contact met klagers*

In navolging van het beproefde beleid van de Nationale ombudsman zijn enkele gerechten de laatste jaren ertoe overgegaan om onmiddellijk na binnenkomst van de klacht te bellen met de klager. Zo meldt het Jaarverslag van de Rechtbank Midden-Nederland:

‘In 2013 is voor het eerst structureel met een zeer groot deel van de klagers door de klachtenfunctionaris telefonisch contact opgenomen. Dit bleef achterwege indien de aard van de klacht zich hier niet voor leende, bijvoorbeeld bij niet-ontvankelijkheid. Het doel van de gesprekken is tweeledig. Aan de ene kant nadere informatie verkrijgen van de klager, ter verduidelijking van de klacht. Aan de andere kant wordt de klager in de gelegenheid gesteld zijn grieven en emoties te uiten. Uit reacties van klagers blijkt dat deze het telefonische contact op prijs stellen. Bij 91 klagers met wie direct na ontvangst van de klacht telefonisch contact werd opgenomen heeft dat in zestien gevallen ertoe geleid dat de klacht is ingetrokken of informeel afgedaan. Dit is vervolgens schriftelijk bevestigd aan zowel de klager als de beklaagde.’<sup>11</sup>

*Kennisgeving niet-ontvankelijk klachten aan medewerkers*

Een andere interessante ontwikkeling isesignaleerd bij de Rechtbank Gelderland, waar is besloten om ook klachten waarvan op voorhand vaststaat dat ze niet-ontvankelijk zijn, voor een reactie voor te leggen aan de betrokken medewerkers.<sup>12</sup> Dit gebeurt sinds 2014 en deze nieuwe aanpak klachtbehandeling werpt vruchten af volgens het jaarverslag.<sup>13</sup> Dat komt volgens het verslag enerzijds omdat daarmee de bewustwording en betrokkenheid verder worden vergroot en anderzijds omdat er meer (achtergrond)informatie ter beschikking komt, hetgeen óók tot meer duidelijkheid leidt en mogelijk tot een grotere acceptatie van klachtbeslissingen. Het is in ieder geval een manier om ontevredenheid over bepaalde zaken te detecteren, ook al kan die niet in de vorm van klachtbehandeling weggenomen worden.<sup>14</sup> Wellicht leidt

11 Jaarverslag Rechtbank Midden-Nederland 2013, p. 1 en p. 5.

12 Een indicatie voor het percentage niet-ontvankelijkheidsverklaringen vinden we o.a. in het jaarverslag 2013 van de Rechtbank Midden-Nederland. Daar werd 19 procent van de klachten niet-ontvankelijk verklaard.

13 Vastgesteld door het bestuur van de betreffende rechtbank en gepubliceerd op de website: <http://www.rechtspraak.nl/Zoeken/Pages/default.aspx?k=jaarverslag%20 gelderland%202014>.

14 Bij het Gerechtshof Den Haag was er in 2014 een stijging van het aantal niet-ontvankelijke klachten (klacht over een rechterlijke beslissing): 24 van het totaal van 47 ingekomen klachten versus 12 in 2013). Overigens zijn blijkens het Jaarverslag Klachtbehandeling 2014 uiteindelijk slechts vier klachten gegrond verklaard en vijf geschikt of ingetrokken.

deze aanpak ook tot daling van het aantal klachten, omdat vroegtijdig wordt gehandeld bij klachtgevoelige onderwerpen.

#### *Verbetermaatregelen*

Het doet deugd in de jaarverslagen te lezen dat in veel gevallen de betrokken medewerker, diens leidinggevende en de verantwoordelijke afdelingsvoorzitter op de hoogte zijn gesteld van de klacht en van de klachtafdoening. Het periodiek overleg van de verschillende teams is voor enkele gerechten de gelegenheid om de ingekomen klachten te bespreken. Recente jaarverslagen maken melding van herstel van fouten in overleg met de klager, bijvoorbeeld wanneer sprake was van een administratieve fout. Indien een fout niet meer voor herstel in aanmerking kwam, zijn oplossingen gezocht om herhaling te voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een extra controle bij het verzenden van poststukken. Hoopgevend zijn ook deze in een jaarverslag aangekondigde maatregelen: 'Alle klachten gezamenlijk worden jaarlijks geanalyseerd om eventuele minder evidente patronen te ontdekken. De bevindingen van deze analyse worden gedeeld met de afdelingsvoorzitters, met het doel effectieve verbetermogelijkheden te identificeren en door te voeren.'<sup>15</sup>

Het jaarverslag van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant 2013 vermeldt naast zes klachten die leidden tot verbetering ook één geval van verbetering, hoewel de klacht ongegrond was verklaard.<sup>16</sup> De verbetermaatregelen bestonden uit het bijstellen/aanscherpen van (administratieve) werkinstructies en uit het bespreken van de kwestie waarover werd geklaagd in een werkoverleg.

#### *Landelijk beeld<sup>17</sup>*

De wijze waarop een klacht wordt behandeld is in het algemeen als volgt. Het gerechtsbestuur beoordeelt eerst of deze voldoet aan de formele vereisten voor ontvankelijkheid en dus of deze in behandeling kan worden genomen. Vervolgens bekijkt het gerechtsbestuur of de klager via een informele afhandeling van zijn klacht tevreden kan worden gesteld. Is dat niet het geval, dan wordt de klacht formeel behandeld. Het bestuur kan besluiten een klachtadviescommissie te benoemen om te adviseren over de afhandeling van de klacht. De klager wordt in de gelegenheid gesteld zijn klacht mondeling toe te lichten. Degene over wie wordt geklaagd krijgt de gelegenheid

<sup>15</sup> Jaarverslag Klachtbehandeling 2013 Rechtbank Midden-Nederland, p. 5.

<sup>16</sup> Zie ook Van Maurik 2014, p. 349-352.

<sup>17</sup> De gegevens zijn ontleend aan de rechtspraak-factsheet klachtenregeling, te vinden op <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Persinformatie/Pages/De-Nederlandse-rechtspraak-in-cijfers.aspx>; Kengetallen 2013, p. 25-26.

diens visie op de zaak te geven. Het gerechtsbestuur kan van het horen van de klager of de betrokkene afzien als de klacht niet in behandeling wordt genomen of kennelijk ongegrond is. Ten slotte neemt het bestuur een besluit en stelt de klager en de persoon over wie geklaagd is, schriftelijk op de hoogte van zijn besluit. De tijdsduur vanaf de ontvangst van de klacht tot de verzen- ding van de schriftelijke afhandeling van de klacht door het gerechtsbestuur bedraagt zes tot tien weken. De klachten worden geregistreerd in een lande- lijk digitaal klachtenregistratiesysteem, waaruit jaarlijks wordt gepubliceerd.

Het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak over 2012 meldt dat in dat jaar in totaal 1392 klachten werden ingediend. In 2011 waren dat er 1412, in 2010 1208. Van de 1360 in 2012 afgehandelde klachten, werd ongeveer de helft niet in behandeling genomen omdat ze over rechterlijke of procedurele beslissingen gingen. Dat aandeel bleef in de afgelopen jaren vrijwel gelijk. Van de wel inhoudelijk behandelde klachten is 40 procent gegrond ver- klaard, wat in 2012 neerkwam op 19 procent van het totale aantal afgehan- delde klachten. Ook dat percentage is nagenoeg gelijk aan dat van de voor- gaande jaren.

In 2013 zijn 1.794 klachten ingediend bij de gerechten, dit is ruim negen klachten per 10.000 zaken. De klachten zijn onder te verdelen in de volgende – sinds de eerste publicaties over klachten vertrouwde – categorieën: bejege- ning (10%), rechterlijke beslissingen (31%), tijdsduur procedures (12%), admi- nistratieve fouten (17%) en overige (31%). De verdeling over de verschillende categorieën volgt een bestendige lijn sinds 2002, evenals de groei in aantallen klachten. Kengetallen 2013 schetst het volgende perspectief: in 2013 werden door de gerechten circa 1,7 miljoen zaken afgehandeld, dus ging het in 2013 om circa één klacht op 1.000 afgehandelde zaken. De opmerkelijkste constate- ring is dat het aandeel klachten over bejegening afnam: van 19% in 2008 tot 10% in 2013, terwijl klachten over administratieve fouten en overige zaken in die periode juist toenamen van 35% in 2008 tot 47% in 2013. Een over alle ja- ren constante waarde is dat ongeveer de helft van de klachten niet in behan- deling is genomen omdat de rechtbank niet bevoegd was, de klacht over een rechterlijke beslissing ging of de klacht was ingetrokken. Kengetallen ver- meldt voorts dat van de in 2013 wel inhoudelijk behandelde klachten 44% ge- grond was, 21% van het totaal. Deze aandelen zijn iets toegenomen: in 2012 was 40% gegrond en in de jaren ervoor schommelde het tussen de 36% en 40%. Het volgende citaat lijkt wel een bezwerende formule:

‘In 2013 ging het om ruim 22 gegronde klachten per gerecht. Dat betekent dat in 2013 op de 10.000 zaken ongeveer twee gegronde klachten voorkwamen. Dat is weliswaar een toename ten opzichte van 2012 met een derde en een

verdubbeling ten opzichte van 2010. Het gaat echter nog steeds maar om gemiddeld 30 gegronde klachten per rechtbank in geheel 2013.<sup>18</sup>

De percentages van gegrond bevonden klachten wijken thans nauwelijks af van die van enkele jaren geleden: zij schommelen rond de 20 procent van alle ingekomen klachten. In recente jaarverslagen staan voorbeelden van klachten, maar deze brengen weinig nieuwigheden aan het licht. Indeling van klachten in vaste rubrieken van het jaarverslag is daar mogelijk mede debet aan. De materiële inhoud blijft immers veelal verborgen onder 'etiketten' als 'bejegening' of 'administratieve fouten'. Een casuïstische beschrijving zou in sommige gevallen méér kunnen onthullen van wat niet goed gaat binnen de muren van het gerechtshof. Een klacht hoeft zich overigens niet te beperken tot een gedraging binnen het juridisch bolwerk. Dat blijkt ook uit de hierna te bespreken klachtgevallen die behandeld zijn door de (P-G bij de) Hoge Raad.

### 3. ONTWIKKELINGEN IN HET EXTERNE KLACHTRECHT

In de procedure van interne klachtbehandeling kan geklaagd worden over gedragingen van personen 'waarvoor het bestuur verantwoordelijk kan worden gesteld', aldus de toelichting op het landelijk model klachtenregeling. Een gedraging van een persoon werkzaam bij een gerecht, ook als deze persoon rechter of raadsheer is, wordt toegerekend aan het gerecht waar hij of zij werkzaam is.<sup>19</sup> In de jaarverslagen klachtbehandeling van de afzonderlijke gerechten wordt in de regel niet aangegeven of de klachten rechters dan wel medewerkers betreffen. Onduidelijk blijft dan in veel gevallen welk aandeel van de klachten voor rekening komt van de rechters. Het Gerechtshof Den Haag vermeldt wel dat het bij raadsheren bijvoorbeeld ging over de inhoud van een uitspraak of de wijze waarop een zaak of de klager op zitting werd behandeld. Bij medewerkers zagen de klachten bijvoorbeeld op het al dan niet reageren op verzoeken om informatie, bejegeningsskwesties en administratieve aangelegenheden. Ook zijn enkele klachten ingediend die betrekking hadden op de tijdsduur van de procedure. Juist omdat de eventuele vervolprocedure verschillend is naar gelang het een medewerker of een rechterlijk ambtenaar betreft, ware het maken van onderscheid bij de publica-

<sup>18</sup> Kengetallen 2013, p. 25-26.

<sup>19</sup> Daaronder kan ook het functioneren van de organisatie van het gerecht in het algemeen worden begrepen, ook al is de gedraging niet (zonder meer) te herleiden tot een concrete gedraging van een bepaald persoon. Zo kan geklaagd worden over de slechte bereikbaarheid van het gerechtshof, de late reactie op brieven en de slechte toegankelijkheid van de zittingzaal.



tie van klachten wenselijk: externe behandeling van klachten die gaan over medewerkers gebeurt door de Nationale ombudsman, externe behandeling van klachten die gaan over rechters gebeurt door de procureur-generaal (P-G) bij de Hoge Raad.

De behandeling geschiedt door de vierde kamer van de Hoge Raad, die op vordering van de procureur-generaal beoordeelt of de beklaagde rechter zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen.<sup>20</sup>

In 2012 zijn 10 klachten binnengekomen bij de P-G. De meeste konden niet in behandeling worden genomen omdat ze niet aan de eisen voor klachtbehandeling voldeden. Drie van deze tien in 2012 ingediende klachten hebben geleid tot uitspraken van de Hoge Raad in 2013.<sup>21</sup> In 2013 werden 47 klachten bij de P-G ingediend, waarvan er 23 niet in behandeling werden genomen omdat ze betrekking hadden op een rechterlijke beslissing. Over eerdergenoemde drie klachten heeft de Hoge Raad in 2013 behartigenswaardige oordelen gegeven. Alle zaken betroffen de vraag in hoeverre vanuit een gerecht inhoudelijk commentaar kan worden gegeven op een rechterlijke beslissing.<sup>22</sup>

In de eerste zaak achtte de Hoge Raad zich bevoegd te oordelen over de behoorlijkheid van gedragingen van gerechtsbesturen en oordeelde vervolgens dat de aan het bestuur verweten gedraging onbehoorlijk was om twee redenen. In de eerste plaats vanwege het uitgangspunt dat de rechter door zijn vonnis spreekt en het niet op de weg ligt van een rechter zijn eigen beslissing, als die eenmaal is vastgesteld en bekendgemaakt, van commentaar te voorzien of te verduidelijken. In de tweede plaats ligt het volgens de Hoge Raad hoe dan ook niet op de weg van een gerechtsbestuur om uitleg te geven aan rechterlijke beslissingen. In de tweede zaak had de rechter zich uitgelaten over de inhoud van een in het kader van een comparitie van partijen tot stand gekomen vaststellingsovereenkomst. De Hoge Raad oordeelde dat de rechter zich niet na afloop van de comparitie had mogen uitlaten over de vaststellingsovereenkomst.

Anders was de afloop in de derde zaak. Daar ging het over een kinderrechter die de Raad voor de kindbescherming in zijn beschikking een onderzoeksoopdracht had gegeven en zich vervolgens uitliet over het doel van het onderzoek. Deze gedraging beoordeelde de Hoge Raad niet als onbehoorlijk. Alle uitspraken illustreren dat het zaak is dat de rechter zijn vonnis duidelijk moet motiveren en wel zodanig dat er bij justitiabelen noch bij het grote publiek misverstand kan ontstaan over de inhoud.

---

20 Hoge Raad der Nederlanden, Verslag over 2013, p. 62.

21 Voor een uitvoerige bespreking van deze drie uitspraken zie: Den Tonkelaar 2013.

22 De eerste zaak: HR 6 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3450; de tweede zaak: HR 6 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3458; de derde zaak: HR 6 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3462.

Begin 2014 deed de Hoge Raad uitspraak in een belangwekkende klacht-procedure ex artikel 13a Wet RO.<sup>23</sup> De Hoge Raad volgde de conclusie van de advocaat-generaal (A-G) bij het parket.<sup>24</sup> Het betrof klachten over een A-G bij de Hoge Raad wegens een door hem geschreven column in het Nederlands Juristenblad (NJB).<sup>25</sup> Wat was het geval? De A-G had in de gewraakte column betoogd dat de machthebbers in Rusland en China tegenwoordig het belastingrecht gebruiken om burgers die zich niet in hun systeem willen schikken, te straffen. Hij noemde twee zaken ter illustratie van deze stelling, zonder zich rechtstreeks uit te laten over concrete juridische kwesties in aanhangige of nog te voeren procedures, zoals die rond het faillissement van oliemaatschappij Yukos Oil.

Het parket oordeelde over de ontvankelijkheid van de klacht en over de al dan niet gegrondheid. Klagers konden worden ontvangen in hun klachten omdat de 'uitoefening van zijn functie' als bedoeld in artikel 13a, lid 1, Wet RO ook de naleving van de normen die zien op het publieke gedrag van de rechterlijk ambtenaar omvat, zodat daarover op de voet van artikel 13a Wet RO kan worden geklaagd. Dat de A-G over wie geklaagd werd zijn handelen omschreef als het uiten van een privémening stond aan de ontvankelijkheid van de klacht niet in de weg. Het parket was vervolgens van oordeel dat de klacht ongegrond was, omdat de gedraging van de A-G in casu niet kon worden aangemerkt als onbehoorlijk gedrag in de zin van artikel 13f, lid 1, Wet RO.

Vermeldenswaard is nog dat in het kader van de interne klachtenregeling van het parket, de P-G een klachtadviescommissie had ingesteld, bestaande uit de mrs. W.D.H. Asser, D.J. van Dijk en P. van Dijk. De commissie adviseerde om de klacht ontvankelijk en gegrond te verklaren, omdat de desbetreffende uitlatingen van de betrokkene volgens de commissie onwenselijk waren. De commissie vond dat de uitlatingen verband hielden met zaken die nog aanhangig waren bij de Hoge Raad en dat ze een subjectieve mening bevatten over feitelijke- en rechtsvragen welke in de lopende en mogelijk in een later stadium nog bij de Hoge Raad dienende zaken aan de orde zouden kunnen zijn. De commissie was van mening dat gelet op de positie van de betrokkene bij de Hoge Raad - ook indien hij niet betrokken was bij de behandeling van die zaken - deze uitlatingen derhalve voor de klagers een gerechtvaardigde reden konden vormen te twifelen aan de onpartijdigheid van de behandeling van hun zaken bij de Hoge Raad. Het gaat om onpartijdigheid als vereist in artikel 6 EVRM. De uitlatingen zouden ook het ver-

---

23 Hoge Raad 7 maart 2014, 13/04988, ECLI:NL:HR:2014:511. NJ 2014/379 met annotatie door mr. E.J. Dommering; RvdW 2014/467.

24 Parket bij de Hoge Raad 8 oktober 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2666. NJ 2014/379, JBPR 2014/47 met annotatie door mr. P.C. Kop, RvdW 2014/467, Rechtspraak.nl.

25 Het is inmiddels geen geheim meer dat het advocaat-generaal mr. P.J. Wattel betrof.

trouwen in de rechtspraak kunnen schaden, als bedoeld in artikel 7 van de Gedragscode Rechtspraak. Deze bepaling houdt in dat medewerkers van de rechterlijke macht zich realiseren dat privégedrag en het publiekelijk uiten van privémeningen het vertrouwen in de rechtspraak kunnen schaden. De commissie was derhalve van oordeel dat betrokkene zich had dienen te onthouden van opiniërend commentaar op genoemde kwestie zolang er zaken bij de Hoge Raad aanhangig waren die daarmee verband hielden. Artikel 10 EVRM doet daaraan naar de mening van de commissie niet af, omdat deze bepaling weliswaar de vrijheid van meningsuiting beschermt, maar ruimte laat voor beperkingen van dat recht, waarbij het waarborgen van de onpartijdigheid van de rechterlijke macht uitdrukkelijk wordt genoemd.

Hoe oordeelt de Hoge Raad over deze kwestie? Allereerst stelt de Hoge Raad vast dat de klacht onder het bereik van artikel 13a, eerste lid, Wet RO valt en dat hij dus bevoegd is de klacht te onderzoeken op de voordracht van de procureur-generaal. De klacht wordt aldus samengevat dat de in de column verwoorde, stellige en onevenwichtige, visie van A-G Wattel, als gezaghebbend jurist, op de gang van zaken betreffende de deconfiture van Yukos Oil, een voor de klager negatieve invloed zal hebben op de uitkomst van in Nederland aanhangige of nog te voeren procedures waarin de gang van zaken met betrekking tot dat faillissement aan de orde is of kan komen. Aldus heeft de A-G het vertrouwen van de klager, dat in die procedures sprake zal zijn van een eerlijke en onafhankelijke beoordeling door onpartijdige rechters, geschaad.

De Hoge Raad beoordeelt vervolgens op basis van artikel 13f, eerste lid, Wet RO of degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft, zich in de onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Omdat de A-G zijn column schreef als redacteur van het NJB, was de Hoge Raad van mening dat zijn bijdrage voor het lezerspubliek onmiskenbaar een bijdrage op persoonlijke titel aan het juridisch-wetenschappelijk discours was en dat zijn mening niet gold als die van het parket waarvan hij deel uitmaakte. Omdat het hier een debat-prikkelende uiting van de A-G betrof, die onvoldoende verband hield met concrete geschillen, was de vrees van de klagers dat rechters hierdoor tot een voor hen ongunstige beslissing zouden komen, niet gerechtvaardigd. In deze kwestie speelde ten aanzien van de 'uitoefening van de functie' ook de naleving van de normen die zien op het publieke gedrag van de rechterlijk ambtenaar. Voor de inhoud daarvan zijn artikel 7 van de Gedragscode Rechtspraak en artikel 2.5.4 van de NVvR-rechterscode illustratief. Laatstgenoemd artikel luidt:

'Vanwege zijn publieke functie worden aan de rechter hoge eisen gesteld. De rechter heeft tegelijkertijd recht op een privéleven. De rechter zoekt een balans tussen de eisen die aan hem gesteld worden en zijn privéleven. De rechter zorgt ervoor dat zijn maatschappelijke activiteiten geen schade toebrengen aan een goede vervulling van zijn ambt. De rechter heeft net als ieder an-

der recht op zijn eigen mening. De rechter realiseert zich echter dat hij in de openbaarheid al snel als vertegenwoordiger van de rechtspraak zal worden beschouwd en dat een openbaar optreden zijn gezag als rechter en het gezag van de rechtspraak als geheel kan schaden. Hij spreekt zich daarom in elk geval niet publiekelijk uit over zaken waarover nog een rechterlijke beslissing moet worden gegeven. De rechter treedt voorts anders dan als persrechter en in wetenschappelijke publicaties alleen bij uitzondering in zijn functie naar buiten. De rechter is terughoudend bij het gebruik van sociale media en realiseert zich dat het gebruik daarvan kan leiden tot het leggen van onwenselijke verbanden.'

De woorden 'in de uitoefening van zijn functie' moeten ook volgens de Hoge Raad ruim worden opgevat. Dat betekent dat ze, toegespitst op het onderhavige geval, betrekking hebben op alle gedragingen jegens een klager door een lid van het parket die moeilijk los kunnen worden gezien van zijn functie van advocaat-generaal. Een andere opvatting zou geen recht doen aan de maatschappelijke wenselijkheid dat er met het oog op het vertrouwen in de rechtspraak een instantie bestaat die onderzoek kan doen naar de behoorlijkheid in het algemeen van het publieke gedrag van rechterlijke ambtenaren. De Hoge Raad overweegt voorts in rechtsoverweging 5.2:

'Een andere opvatting zou voorts op gespannen voet staan met het, ook in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (*Kamerstukken II* 2008-2009, 32 021, nr. 3) naar voren gebrachte en door de Hoge Raad in eerdere uitspraken bevestigde belang dat voor burgers een volwaardige klachtprocedure bij de Hoge Raad openstaat. Daarom moet de Hoge Raad ook zijn oordeel kunnen uitspreken over gedragingen die weliswaar niet als ambtshandelingen kunnen worden aangemerkt, maar die redelijkerwijze wel met de functie van de rechterlijke ambtenaar in voldoende verband staan om nog als behorend tot de uitoefening van de functie te kunnen worden aangemerkt. De in art. 2.1 van de interne klachtenregeling opgenomen zinsnede "in een bepaalde aangelegenheid" getuigt ook van een ruime opvatting en het verband dat bestaat tussen deze interne en de externe klachtenregeling pleit eveneens tegen een beperkte uitleg.'

Uitgangspunt voor de Hoge Raad is dat het in beginsel een rechterlijk ambtenaar vrijstaat om buiten de rechtszaal zijn mening te uiten over door hem relevant geachte maatschappelijke verschijnselen, maar zijn vrijheid van meningsuiting is niet onbeperkt. Zoals gezegd voorziet artikel 10, tweede lid, EVRM in de mogelijkheid van beperking, bijvoorbeeld indien dit noodzakelijk is om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. De rechterlijk ambtenaar moet rekening houden met de invloed van zijn uitingen, in het bijzonder voor zover deze uitingen vragen kunnen doen rijzen over de invloed daarvan op het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht.

In casu had de advocaat-generaal zich volgens de Hoge Raad niet rechtstreeks publiekelijk uitgelaten over de concrete juridische kwesties die zich in deze procedures (kunnen) voordoen. Nu het gaat om een A-G die zijn functie vooral in fiscale zaken uitoefent, overweegt de Hoge Raad dat de uitkomst van een geschil in civiele procedures vooral bepaald wordt door hetgeen door beide partijen over en weer naar voren worden gebracht en waarover door partijen ten overstaan van de rechter wordt gedebatteerd. In zodanige procedure bestaat dus alle ruimte om tegen de opvatting van de betrokken A-G in te brengen wat de klager dienstig voorkomt. In rechtsoverweging 6.5 oordeelt de Hoge Raad:

‘Er bestaat onvoldoende grond voor de veronderstelling dat de bedoelde twijfel aan een eerlijke en onpartijdige behandeling door de rechter, die uit hoofde van zijn aanstelling moet worden vermoed onpartijdig te zijn, in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. De aard van de op persoonlijke titel geschreven discussiebijdrage die de betrokken A-G in zijn hoedanigheid van redacteur van het NJB, een tijdschrift met een wetenschappelijk karakter, heeft gepubliceerd, brengt mee dat die bijdrage door het lezerspubliek onmiskenbaar als deelname aan het vrije juridisch-wetenschappelijke discours zal worden beschouwd, waarbij diens mening niet op enigerlei wijze geldt als die van het parket of van met rechtspraak belaste ambtenaren.’

De conclusie is dat aan het gezag van of het vertrouwen in de rechtspraak geen afbreuk wordt gedaan en dat de vrees van de klager dat de opinie van de betrokken A-G de betreffende rechters tot een voor hem ongunstige beslissing zal brengen in procedures waarbij hij betrokken is of kan zijn, redelijkerwijs niet gerechtvaardigd is. De Hoge Raad verklaart de klacht van de klager ongegrond.

Hoewel de uitleg van het begrip ‘uitoefening van zijn functie’ door de Hoge Raad vrijwel onbeperkt is, laat die uitleg – of men het er mee eens is of niet – aan duidelijkheid niets te wensen over. Wel kan men net als annotator Dommering de vraag stellen waarom de zitting waarin de klacht wordt behandeld niet openbaar is. Het gaat immers om het openbaar functioneren van een lid van de rechterlijke macht en (‘dus’ volgens Dommering) is de discussie of dat al dan niet behoorlijk is geweest ook een openbare aangelegenheid.

#### 4. RECENTE VOORSTELLEN TOT SANCTIONERING VAN ONGEWENST GEDRAG

De interne klachtbehandeling door gerechtsbesturen is een ‘normale’ klachtvoorziening voor zover de klacht zich richt tegen gedragingen van gerechtsambtenaren, rechterlijke ambtenaren of tegen het gerecht als organisatie. Richt de klacht zich tegen een rechter, dan ligt het afweren c.q. niet-ontvan-

kelijk verklaren van de klacht op grond van het exclusieve, rechterlijke beslisdomrein op de loer. De interne klachtenregeling is een 'zuivere' klachtvoorziening, te vergelijken met de klachtbehandeling volgens de Wet op de Nationale ombudsman.<sup>26</sup> Voor zover het gerechtsambtenaren betreft is de Nationale ombudsman ook de externe klachtinstantie. Kijken we echter naar de externe klachtenregeling door de Hoge Raad, dan is enige verwantschap met de tuchtrechtregeling voor rechters onmiskenbaar aanwezig.<sup>27</sup> Dat wordt nog eens geïllustreerd door het thans voorliggende wetsvoorstel dat het pakket sancties voor rechters uitbreidt en andere orde- en sturingsmaatregelen introduceert.<sup>28</sup> Het indienen van klachten over gedragingen van rechters door burgers kan in de toekomst aanleiding zijn om één van de sancties op te leggen die met het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt.<sup>29</sup> Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel begin 2015 refereerde toenmalig VVD-Kamerlid Van der Steur aldus aan klachten over rechters:

'We hebben in 2011 ook gevraagd om de klachten die worden ingediend door burgers die gebruikmaken van de rechtspraak, inzichtelijk te maken en om de mogelijkheid om klachten in te dienen te vereenvoudigen. Dat is allemaal gebeurd. Het is ook goed dat de rechterlijke macht zich daar beschikbaar voor stelt en dat hij zich openstelt voor klachten van mensen die van zijn diensten gebruikmaken. Dat is heel belangrijk. Op basis van dat alles kom je tot de conclusie dat de rechterlijke macht respect verdient en dat hij dat tegelijkertijd ook moet verdienen. Dit betekent dat de zelfregulering zichtbaar moet zijn en dat misstanden, als zij zich voordoen, ook effectief en stevig moeten worden aangepakt. Op die manier kun je het vertrouwen van de samenleving in de rechterlijke macht steeds weer blijven voeden.'<sup>30</sup>

Vervolgens wijst Van der Steur op het overzicht van de Raad voor de rechtspraak over misstanden in de periode 2001-2010: gevallen van ongewenste

26 Bovend'Eert 2013, p. 210.

27 Zie hierover: Bovend'Eert 2013, p. 208-209, die betoogt dat het bij deze externe procedure om een quasituchtrechtelijke regeling gaat.

28 Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met onder meer een uitbreiding van de disciplinaire maatregelen ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Het voorstel is in september 2014 aangemeld voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel strekt ertoe het arsenaal aan disciplinaire maatregelen ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren uit te breiden (schorsing, berisping). Daarnaast voorziet het voorstel in enkele andere nieuwe (sturings)maatregelen voor het bevoegd gezag bij ongewenst gedrag van een rechterlijk ambtenaar (inhouding bezoldiging bij ongeoorloofde afwezigheid, etc.). Ook wordt voorzien in regeling van een verklaring omtrent het gedrag als verplicht vereiste voor rechterlijke benoemingen (*Kamerstukken* 33861).

29 Zie Bovend'Eert 2015, p. 509-510.

30 *Kamerstukken II* Handelingen 2014-2015, nr. 49, 3 februari 2015, 49-27-5.

intimiteiten, onprofessioneel gedrag, misdragingen binnen en buiten werktijd, ondermaatse kwaliteit van het werk, gebruik van alcohol leidend tot openbare dronkenschap en schending van het ambtsgeheim. Hij stelt vast dat er vanwege het huidige systeem vaak ontslag plaatsvindt op eigen verzoek. Bij de regering en in de Tweede Kamer lijkt de gedachte te heersen dat als de wetgever door aanpassing van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) het vertrouwen in de rechterlijke macht wil waarborgen, er (meer) instrumenten nodig zijn om de integriteit te bewaken. De mogelijkheid van burgers om via klachten ongewenste zaken te melden die zich in hun contact met rechters hebben voorgedaan kan een bijdrage leveren aan een effectief gebruik van die instrumenten. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd immers erkend dat gegronde klachten een indicatie zijn voor het bestaan van misstanden.<sup>31</sup>

Het zelfreinigend vermogen van de rechterlijke macht kan door de nieuwe sancties worden versterkt, waardoor justitiabelen hopelijk niet of slechts sporadisch worden geconfronteerd met misstanden. Wanneer zich toch zo'n uitzonderlijke situatie voordoet kan het klachtrecht – zo heeft de recente geschiedenis wel laten zien – soelaas bieden.

## 5. CONCLUSIE

Het aantal klachten over gedragingen van rechters en ondersteunend personeel bij de rechtspraak neemt toe. Van de in de laatste jaren ingediende klachten, werd ongeveer de helft niet in behandeling genomen, vooral omdat ze over rechterlijke of procedurele beslissingen gingen. Dat aandeel bleef in alle jaren sinds de totstandkoming van de klachtenregeling dus vrijwel gelijk. Kennelijk slaagt de rechtspraak er nog niet helemaal in duidelijk te maken dat over de inhoud van rechterlijke beslissingen niet kan worden geklaagd, of – zo luidt een andere verklaring – er worden (te) veel klachten onder de noemer 'klacht over een rechterlijke beslissing' geschaard. Van de wel inhoudelijk behandelde klachten wordt ook de laatste jaren zo'n 40 procent gegrond verklaard, wat neerkomt op ongeveer 20 procent van het totale aantal afgehandelde klachten. Deze bevindingen stroken niet met hetgeen men zou verwachten na alle geclaimde verbetermaatregelen die in de loop der jaren zijn doorgevoerd. Of de tevredenheid van klagers over afhandeling van hun klacht in de loop der jaren is toegenomen zou opnieuw onderzocht moeten worden. De evaluatie die in 2013 verscheen liet zien dat de behandeling van klachten klagers niet oplevert wat zij wensen aan erkenning en respect voor hun klacht en persoonlijke situatie. Vertrouwen dat hun klacht op een

---

31 Aldus SP-Kamerlid Van Nispen. *Kamerstukken II Handelingen 2014-2015*, nr. 49, 3 februari 2015, 49-27-3.



betrouwbare, objectieve manier wordt behandeld was ook lang niet altijd aanwezig. Het is van blijvend belang dat indieners van klachten, of ze nu gegrond zijn of niet, serieus genomen worden en zich serieus genomen voelen.

Uitspraken van de Hoge Raad naar aanleiding van klachten over rechterlijke ambtenaren waren sinds de totstandkoming van de regeling per 1 januari 1982 behoorlijk zeldzaam. De afgelopen jaren heeft de Hoge Raad enkele richtinggevende uitspraken gedaan. Tot slot: de toekomst zal leren of de verwachting gerechtvaardigd is dat de nieuwe tuchtrechtregeling klachten ondervangt of juist genereert.

#### LITERATUUR

- Bovend'Eert, P.P.T. (2013) *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer.
- Bovend'Eert, P.P.T. (2015) 'Wie bewaakt de bewakers? De nieuwe tuchtrechtregeling voor rechters is ongrondwettig', *NJB*, 407, p. 509-510.
- De Rechtspraak (2013) *Jaarverslag Rechtspraak 2013*, Den Haag.
- De Rechtspraak (2013) *Kengetallen*, Den Haag.
- Groot-van Leeuwen, L. de, M. Laemers & I. Sportel (2015) *Het vonnis beter uitgelegd? Maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak*, Research Memoranda, nummer 2/2015, Den Haag.
- Hoge Raad der Nederlanden (2015) *Verslag 2014*, Den Haag.
- Hoge Raad der Nederlanden (2014) *Verslag 2013*, Den Haag.
- Hoge Raad der Nederlanden (2013) *Verslag 2012*, Den Haag.
- Jaarverslag Klachtbehandeling 2013 Rechtbank Midden-Nederland*, Den Haag.
- Jaarverslag Klachtbehandeling 2014 Rechtbank Gelderland*, Den Haag.
- Jaarverslag klachtbehandeling 2014 Gerechtshof Den Haag*, Den Haag.
- Keur, D. (2015) 'Lees eens een vonnis van een rechter', *Magazine van de Raad voor de rechtspraak*, maart, p. 7.
- Laemers, M. (2011) *Morren in de marge van de rechtspraak; klachtenregeling ten aanzien van de zittende magistratuur*, Deventer: Kluwer.
- Maurik, M. van (2014) 'Klagen over de rechtspraak', *Trema*, december, p. 349-352.
- Projectgroep Kwaliteit en Eenheid Klachtenbehandeling Rechtspraak (2012) 'Klagen helpt', conceptversie.
- Tonkelaar, H. den (2013) 'De rechter spreekt door zijn vonnis – daar moeten we het mee doen', *Trema*, oktober, p. 259-266.